

N. 22/2024 R.G.A.



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
CORTE DI APPELLO DI MESSINA

Sezione I Civile

La Corte di Appello di Messina, Prima Sezione Civile, riunita in camera di consiglio e composta dai magistrati:

- | | |
|---------------------------|-----------------|
| 1) Dott. Massimo GULLINO | Presidente rel. |
| 2) Dott. Augusto SABATINI | Consigliere |
| 3) Dott. Marisa SALVO | Consigliere |

ha emesso la seguente

SENTENZA

nella causa civile in grado di appello iscritta al n. 22/2024 R.G.A., vertente

tra

Giorgio Salvatore Stracuzzi nato a Giardini Naxos (ME) il 08/02/1948, C.F. STRGGS48B08E014Z, rappresentato e difeso, per procura rilasciata su foglio separato allegata al presente atto, dagli Avv.ti Arturo Merlo (c.f. MRLRTR52T13F158X – PEC amerlo@pec.giuffre.it – fax 090712046) e Marcello Scurria (c.f. SCRMCL61D19I147U - PEC: mscurria@pec.giuffre.it - fax 090712046) ed elett.te dom.to presso le caselle di posta elettronica certificata dei predetti procuratori appellante

e

Bosco Agatino Salvatore nato a Giardini (ME) il 03/03/1961 C.F. BSCGNS61C03E014G e **Palumbo Francesco** nato a Gioia Tauro (RC) il 04/10/1962 C.F. PLMFNC62R04E041Y, entrambi rapp.ti e difesi dall'avv. Lucio Fresta C.F. FRSLCN71L17C351V pec lucio.fresta@pec.ordineavvocaticatania.it del Foro di Catania, come da procura alle liti su foglio cartaceo separato e materialmente congiunto al presente ex art. 83 comma III c.p.c. e domiciliati presso lo studio del detto professionista sito in Giarre viale Aldo Moro n. 43 (APPELLATI)

E con l'intervento di

RODI Giuseppe, in proprio e nella qualità di rappresentante dell'associazione LIBERA VOCE NAXIOTA - difeso da se stesso -



oggetto: appello avverso l'ordinanza n. cronol. 21537/2023 del 07/12/2023 RG n. 1024/2022, del Tribunale di Messina.

CONCLUSIONI DELLE PARTI

Per parte appellante: *reformare l'ordinanza del Tribunale di Messina n. 21537 del 7.12.2023 (RG 1024/2022): - dichiarando l'inammissibilità del ricorso introduttivo della controversia dinanzi al Tribunale; - in linea gradata, sollevare previamente questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 67 dell'Ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana approvato con L. R. n. 16/1963, per contrasto con gli artt. 3 e 51 Cost. sospendendo il giudizio fino all'esito di quello incidentale; - all'esito della pronuncia della Corte, respingere il ricorso elettorale proposto in prime cure dagli odierni appellati. Con vittoria delle spese e compensi di difesa.*

Per gli appellati: *Respingere il proposto appello e, per gli effetti, confermare la sentenza di primo grado appellata. Con vittoria di spese e compensi del giudizio da distrarre in favore del presente procuratore antistatario.*

Per l'intervenuto:

"...disporre:

- 01) La dichiarazione di inammissibilità, improcedibilità e/o irricevibilità dell'atto di citazione, in probabile funzione di ricorso, in appello (di cui al R.G 22/2024) che precedono, azionato dal decaduto Sindaco dott. Giorgio Salvatore Stracuzzi, ed avverso l'ordinanza di decadenza n. 21537/2023, emessa dall'Ill.mo Tribunale di Messina, confermando la decadenza ivi statuita con decorrenza dal 7/12/2024.*
- 02) Che, per effetto della prefata ordinanza n. 21537/2023 e per l'inapplicabilità dell'art. 22 c. 8 D.lgs. 150/2011, essendo decaduto il sindaco di Giardini Naxos dott. Giorgio Salvatore Stracuzzi, dichiarare la nullità assoluta e insanabile degli atti posti a sua firma, ivi comprese le nomine di Responsabili di settore, della Giunta Municipale e di ogni altro incarico di qualunque genere e natura.*
- 03) In parziale riforma dell'ordinanza n. 21537/2023, nel confermare la dichiarata decadenza, altresì venga dichiarata la originaria incandidabilità e ineleggibilità alla carica di Sindaco ed il conseguente annullamento delle elezioni amministrative che si sono tenute il 04 e il 05 ottobre 2020 nonché dichiararsi la nullità, o dichiararsi l'annullamento, di tutte le nomine effettuate e di tutti gli atti posti in essere dalle elezioni ad oggi.*
- 04) Con vittoria di spese, in misura simbolica di 100,00, o nella maggiore misura che riterrà l'adito Collegio.*



SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Il giudizio di primo grado

Con ricorso ai sensi dell'art. 22 D. Lgs. N. 150 del 2011 e 702 bis c.p.c. depositato il 1 marzo 2022, BOSCO Agatino Salvatore e PALUMBO Francesco, in qualità di cittadini elettori (oltre che consiglieri comunali), chiedevano al Tribunale di Messina che fosse accertata l'incompatibilità di STRACUZZI Giorgio Salvatore a ricoprire la carica di sindaco del Comune di Giardini Naxos e che lo stesso fosse dichiarato decaduto dalla medesima carica.

A sostegno della domanda i ricorrenti deducevano:

che, in esito alle elezioni amministrative per il rinnovo della carica di sindaco e del consiglio comunale del comune di Giardini Naxos, tenutesi in data 04 e 05 ottobre 2020, STRACUZZI Giorgio Salvatore era risultato eletto e in data 20.10.2020 aveva prestato giuramento innanzi al consiglio comunale;

che, successivamente alle elezioni, essi avevano appreso che il fratello del sindaco, arch. STRACUZZI Antonino Maria, aveva ricevuto dal Comune di Giardini Naxos degli incarichi non esauriti al tempo delle elezioni;

che, in particolare, con determina n. 676 del 30/07/2019 del Responsabile IV Settore, il Comune di Giardini Naxos aveva affidato all'arch. STRACUZZI Antonino Maria il "*servizio di direzione lavori, misure e contabilità e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione*" relativamente ai "*Lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria della Chiesa Maria SS.ma Raccomandata e locali annessi siti nel comune di Giardini Naxos*" e con successiva determina n. 1260 del 17/12/2019 aveva affidato al predetto anche "*l'incarico a professionista per progettazione esecutiva e direzione lavori strutturali*" relativamente ai "*Lavori di demolizione e ricostruzione dei vecchi corpi di loculi nel Cimitero comunale - 2° stralcio esecutivo corpi 4K05 -4L07 - 3L04*";.

Ciò premesso, rilevavano che, nella specie, ricorreva la causa di incompatibilità prevista dall'art. 61, comma 1 bis, del T.U.E.L. (D. Lgs. N. 267 del 2000), cui corrispondeva, nella Regione Siciliana, l'art. 67 dell'Ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione siciliana approvato con L. R. n. 16/1963, norme che escludono che possano ricoprire la carica di sindaco coloro che hanno ascendenti o discendenti, ovvero parenti o affini fino al secondo grado, che coprano nell'amministrazione del Comune il posto "*... di appaltatore di lavori o di servizi comunali...*" e che, ai sensi dell'art. 68 comma II del d. lgs. 267/2000, "*Le cause di incompatibilità, sia che esistano al momento della elezione sia che sopravvengano ad essa, importano la decadenza dalle predette cariche*".

Si costituiva STRACUZZI Giorgio Salvatore, il quale rilevava che l'incarico conferito al fratello per la ristrutturazione della locale Parrocchia di SS Maria Raccomandata aveva avuto ad oggetto esclusivamente la direzione dei lavori e il coordinamento e si riferiva a un progetto esecutivo preesistente, approvato con determina dell'11.05.2017, e che i lavori, avviati nel 2019, si erano conclusi in contemporaneità con l'elezione del sindaco, tanto che in data 10.11.2020 era stato



sottoscritto il certificato di collaudo, sicché la permanenza nel cantiere dell'arch. STRACUZZI Antonino per pochi giorni dopo la data di insediamento del nuovo sindaco, non poteva avere determinato alcuna incompatibilità sostanziale o formale. Con riferimento all'incarico di direzione della fase strutturale del progetto esecutivo relativo ai lavori di demolizione e ricostruzione dei vecchi corpi di loculi nel Cimitero comunale, osservava che detto incarico, ancora pendente, riguardava solamente lo sviluppo dei calcoli matematici relativi alla parte strutturale dei loculi, con una spesa di appena € 10.240,77, per cui, anche in questo caso, si trattava di una attività inidonea a generare una incompatibilità, non potendo incidere sulla imparzialità della funzione del sindaco, in considerazione del fatto che si era trattato di un incarico di tipo esterno, non collaborativo, e di importo alquanto modesto, ben al di sotto della soglia necessaria per l'espletamento dell'affidamento ad evidenza pubblica.

Quanto, poi, alla normativa applicabile, rilevava che la norma di cui all'art. 67 Ordinamento Enti Locali siciliani, approvato con L.R. n. 16/1963, era stata superata dagli interventi normativi successivi, posto che la legge regionale 26.8.1992 n. 7, all'art. 3 aveva richiamato *“le cause di ineleggibilità e di incompatibilità previste dalle norme vigenti per la carica di consigliere comunale e per la carica di sindaco”* ma, con riferimento alla carica di consigliere comunale, l'art. 10 della L.R. 24 giugno 1986 n. 31 non contemplava alcun caso analogo a quello contenuto nel menzionato art. 67, sicché appariva plausibile che anche per il sindaco, come per il consigliere comunale, potesse ravvisarsi una incompatibilità solo per colui che, titolare, amministratore, dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento, ha parte, direttamente o indirettamente, in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni o appalti nell'interesse del comune, ovvero in società e imprese volte al profitto di privati. Con riferimento, poi, al significato da attribuire alla locuzione *“appalto di lavori e servizi”*, osservava che il legislatore aveva inteso fare riferimento a tutte quelle attività strettamente attinenti alle funzioni pubbliche fondamentali dell'Ente comunale, ovvero alla erogazione di attività, servizi e prestazioni a cui corrispondeva un diritto soggettivo pubblico da parte del cittadino, situazione che certamente era estranea alla fattispecie in esame. Evidenziava, infine, che a seguito della segnalazione della incompatibilità da parte dei ricorrenti, la Regione Sicilia aveva chiesto al Comune di Giardini Naxos di fornire un dettagliato rapporto e, in esito ai chiarimenti forniti dal Comune, aveva comunicato di ritenere *“concluso il procedimento amministrativo in ordine all'argomento segnalato nell'esposto”*, evidentemente ritenendo le circostanze allegate irrilevanti ed inidonee ad assurgere a valida causa di incompatibilità. Chiedeva, pertanto, il rigetto del ricorso con vittoria di spese e compensi.

L'ordinanza impugnata.

Con l'ordinanza impugnata, viene anzitutto premessa un'ampia e articolata ricostruzione della legislazione nazionale e regionale in tema di cause di ineleggibilità e di incompatibilità alle cariche di consigliere comunale e, specificamente, di sindaco, anche con riferimento al passaggio dall'elezione di quest'ultimo all'interno del consiglio comunale a quella popolare diretta da parte dei cittadini elettori del comune.

Tanto premesso, il giudice di primo grado richiama, da un lato, la disposizione contenuta nell'art. 67, Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana, approvato con legge regionale n. 16/1963, secondo cui *“Non può essere eletto sindaco: (omissis) 4) chi ha ascendenti o discendenti, ovvero parenti o affini fino al secondo grado, che coprano nell'amministrazione del comune il posto*



di segretario comunale, di appaltatore di lavori o di servizi comunali, di esattore, collettore e tesoriere comunale, o in qualunque modo di fideiussore” e, dall’altro, l’art. 61, numero 2, del nuovo testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ai sensi del quale "non può essere eletto alla carica di sindaco o di presidente della provincia" chi ha prossimi congiunti che rivestano la qualità di appaltatore di lavori o di servizi comunali o provinciali.

Nell’ordinanza impugnata si rammenta che la predetta norma nazionale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza della Corte Costituzionale 31 ottobre 2000, n. 450, *“nella parte in cui stabilisce una causa di ineleggibilità, anziché di incompatibilità, rispetto alla carica di sindaco”*, in ragione della irragionevole disparità di trattamento tra il candidato sindaco che fosse stato in proprio titolare di un appalto del Comune e che, sulla base delle disposizioni previste per i consiglieri comunali, era solo incompatibile in quanto perdurava tale situazione, e il candidato sindaco che fosse stato solo prossimo congiunto del titolare dell’appalto, che continuava invece ad essere ineleggibile, sicché è successivamente intervenuto il legislatore che, con il D.L. 29.03.2004 n. 80, convertito dalla legge 28.05.2004 n. 140, ha introdotto nel menzionato articolo il comma 1 bis ove è stabilito che *“Non possono ricoprire la carica di sindaco o di presidente di provincia coloro che hanno ascendenti o discendenti ovvero parenti o affini fino al secondo grado che coprano nelle rispettive amministrazioni il posto di appaltatore di lavori o di servizi comunali o provinciali o in qualunque modo loro fideiussore”*.

Il giudice di primo grado ritiene che, sebbene il legislatore regionale non abbia effettuato analoga modifica, sul punto debba essere applicabile la disciplina nazionale, sia perché la disciplina regionale d'accesso alle cariche elettive deve essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale, non ravvisandosi alcuna ragione perché nella specie debba continuare ad avere efficacia nella Regione Siciliana una disposizione corrispondente a quella contenuta nella norma nazionale dichiarata illegittima, sia perché le medesime censure di incostituzionalità che sono state mosse alla previgente normativa nazionale potrebbero essere sollevate anche con riferimento alla corrispondente normativa regionale.

Peraltro, ad avviso del giudice di primo grado, nel caso di specie non occorre soffermarsi sulla questione relativa alla portata della disposizione contenuta nell’art. 67, Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana, approvato con legge regionale n. 16/1963, vale a dire se essa configuri una vera e propria causa di ineleggibilità o se, a seguito della declaratoria di incostituzionalità della corrispondente normativa nazionale, configuri semplicemente una causa di incompatibilità, poiché ai fini della decisione della presente controversia non viene in rilievo quale sia la corretta qualificazione e non risulta che il resistente abbia provveduto, comunque, a rimuovere l’asserita causa di incompatibilità.

Così ricostruito lo stato della normativa applicabile, l’ordinanza rileva che non è contestato che STRACUZZI Antonino, fratello del resistente STRACUZZI Giorgio Salvatore e, come tale, suo parente entro il secondo grado, avesse ricevuto dal Comune di Giardini Naxos, prima dello svolgimento delle elezioni, gli incarichi professionali segnalati dai ricorrenti, di cui uno in corso al momento del giuramento del sindaco e l’altro ancora in corso.

Venendo all’obiezione sollevata da parte resistente, secondo cui la disposizione contenuta nell’art. 67, Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana, approvato con legge



regionale n. 16/1963, andrebbe interpretata in modo da contemperare la tutela del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione con la garanzia del diritto di accesso alle cariche pubbliche e il rispetto della sovranità popolare, sicché l'ineleggibilità o la incompatibilità andrebbe esclusa quando, come nel caso in esame, in ragione del modesto valore economico degli incarichi, della loro natura, dell'effettivo contenuto delle prestazioni adempiute e della mancanza di sistematicità, non fosse in concreto configurabile alcuna turbativa o potenziale pericolo al buon andamento dell'amministrazione, il giudice di primo grado rileva che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha sempre riconosciuto il principio di tassatività delle cause di incompatibilità, e tale conclusione è stata condivisa anche dalla giurisprudenza di legittimità, ma puntualizza che la disposizione contenuta nell'art. 67, Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana, approvato con legge regionale n. 16/1963, vuole evitare che sorga un pericolo (e quindi la mera probabilità) di un pregiudizio per l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione comunale, mentre l'ipotesi di pregiudizio effettivo può rientrare nella previsione di altre norme, di natura penale e non, sicché anche un appalto isolato può rappresentare un pericolo per i beni tutelati dalla norma. Aggiunge che non è possibile accedere ad un'interpretazione della norma che, discostandosi dalla lettera, consenta indagini "sostanzialistiche" sulla esistenza del pregiudizio ai principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, poiché una simile soluzione frustrerebbe l'eguale diritto di tutti all'osservanza delle regole nell'accesso alle cariche pubbliche, che è garantito dall'art. 51 Cost.

D'altronde, il giudice di primo grado ritiene che - come già rilevato dalla Suprema Corte con riferimento alla corrispondente normativa nazionale (Cass. Civ. 07.02.2001 n. 1733) "L'art. 6 del d.P.R. 16 maggio 1960. n. 570 - rimasto in vigore fino all'abrogazione stabilita dall'art. 274, lett. e), del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 -, nel considerare incompatibile con la carica di sindaco chi abbia parenti o affini, nei gradi indicati, che "coprano nell'amministrazione del comune il posto", tra gli altri, di "appaltatore di lavori o di servizi comunali", manifestamente non si pone in contrasto con l'art. 3 Cost., essendo l'incompatibilità prevista con riguardo ad una posizione specifica e differenziata e tenuto conto che la previsione - conformemente al principio di imparzialità della P.A. - mira ad evitare il rischio, anche potenziale, di commistioni tra gli interessi pubblici dell'ente territoriale che il sindaco, nella sua qualità, ha l'obbligo di garantire e gli interessi privati di suoi prossimi congiunti; né con l'art. 51 Cost., essendo riservato alla legge il compito di stabilire i requisiti per l'accesso, in condizioni di eguaglianza, alle cariche elettive; neppure, infine, con l'art. 128 Cost., perché, dovendo l'autonomia del comune svolgersi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, non è affatto preclusa, dalla norma costituzionale, la previsione, con legge statale, delle cause d'incompatibilità alla carica di sindaco".

Nel disattendere l'obiezione formulata dal resistente, l'ordinanza ritiene che, anche nell'attuale sistema normativo, il sindaco sia in grado di esercitare un condizionamento nell'ente locale, continuando ad avere una serie di attribuzioni, tra cui quella di sovrintendere al funzionamento dei servizi e degli uffici, che possono dar luogo a quelle commistioni tra interessi pubblici e privati che la legge, con la menzionata disposizione, ha inteso evitare.

Quanto alla tesi di parte resistente, secondo cui l'attività professionale svolta dal fratello arch. Antonino STRACUZZI per il Comune di Giardini Naxos non sarebbe riconducibile alla fattispecie normativa contraddistinta dalla locuzione "*appalto di lavori e servizi*", il giudice di primo grado, pur dando atto della imprecisione dell'espressione usata dal legislatore, che considera incompatibile con la carica di sindaco chi abbia parenti o affini nei gradi indicati, che coprano nell'amministrazione del



Comune “*il posto*” di “appaltatore di lavori o di servizi, poiché l’appaltatore non ricopre un “posto” nell’amministrazione comunale, non essendo inserito nell’organico dell’ente, rileva che il riferimento normativo deve essere interpretato nel senso che occorre un collegamento tra l’amministrazione comunale e l’appaltatore determinato dal rapporto di appalto, per le reciproche obbligazioni da questo derivanti, con i conflitti di interesse che la dinamica del rapporto medesimo può configurare, mirando la norma in questione ad evitare un conflitto anche potenziale tra l’interesse pubblico dell’ente territoriale, del quale il sindaco è organo rappresentativo, e gli interessi dell’appaltatore nascenti dal rapporto di appalto.

Ancora, viene puntualizzato nell’ordinanza impugnata che, a differenza della disposizione contenuta nell’art. 10, legge regionale n. 31/1986, l’art. 67 Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione Siciliana, approvato con legge regionale n. 16/1963, non fa riferimento a coloro che hanno “parte” in servizi, ma a coloro che sono “appaltatori di servizi comunali”.

Ciononostante, il giudice di primo grado, pur dando atto del criterio di stretta interpretazione che deve guidare l’ermeneusi delle norme che prevedono limitazioni all’elettorato passivo, ritiene che nell’appalto di servizi debba ritenersi compreso anche il conferimento di un incarico professionale, anche alla luce del rilievo che la regola della stretta interpretazione delle norme in materia di limitazione all’elettorato passivo non può trascurare la ricerca della *mens legis*. Sotto il primo profilo, l’ordinanza rileva come sia nella giurisprudenza amministrativa che nel codice dei contratti pubblici si sia ormai affermata una nozione ampia di appalto di servizi, che comprende dal punto di vista soggettivo, anche l’attività del professionista. Quanto al secondo aspetto, rileva che il conflitto di interessi preso in considerazione dal legislatore nel prevedere la suddetta causa di incompatibilità è connesso alla stipulazione di rapporti contrattuali destinati naturalmente a durare nel tempo tra l’ente territoriale e gli stretti congiunti nel Sindaco, con i conseguenti possibili vantaggi economici per questi ultimi e con un intreccio di interessi in potenziale conflitto.

Alla luce di tali motivi, con l’ordinanza impugnata il ricorso è stato accolto, con pronuncia del seguente dispositivo:

dichiara che STRACUZZI Giorgio Salvatore, nato a Giardini Naxos il 08.02.1948, non può ricoprire la carica di Sindaco del Comune di Giardini Naxos per incompatibilità e, conseguentemente, dichiara il predetto STRACUZZI Giorgio Salvatore decaduto dalla suddetta carica; condanna STRACUZZI Giorgio Salvatore al pagamento delle spese processuali, che liquida in complessivi € 7.616,00 di cui € 1.701,00 per fase studio, € 1.204,00 per fase introduttiva, € 1.806,00 per fase istruttoria ed € 2.905,00 per fase decisoria, oltre spese generali nella misura del 15 % dei compensi, I.V.A. e c.p.a..

Il giudizio di appello

Avverso la predetta sentenza ha proposto appello lo Stracuzzi, con citazione depositata in data 8/1/2024, per le ragioni che saranno più avanti illustrate.

Con comparsa depositata in data 28/5/2024, si costituiscono Bosco Agatino Salvatore e Palumbo Francesco, chiedendo il rigetto dell’appello.

Con decreto del Presidente di Sezione f.f., depositato il 28/5/2024, in considerazione dell’imminente messa in quiescenza del Consigliere relatore, dott. Cefalo, il procedimento veniva “congelato”, così come tutti gli altri procedimenti a quest’ultimo assegnati, fino alla copertura del relativo posto.



In data 26/03/2025 lo scrivente Presidente di Sezione, nel frattempo subentrato al Presidente f.f., emetteva il seguente decreto:

Letta l'istanza, a firma di Rodi Giuseppe, rubricata "istanza urgente di intervento", pervenuta alla segreteria della Presidenza della Corte di Appello e trasmessa allo scrivente Presidente di Sezione, cui la stessa è indirizzata per conoscenza; rilevato che con tale istanza si segnala, per quel che qui rileva, la pendenza presso questa Sezione di Appello del proc. iscritto al n. 22/2024, avente a oggetto appello avverso ordinanza emessa dal Tribunale di Messina, con cui è stata dichiarata la decadenza dalla carica di sindaco del comune di Giardini Naxos nei confronti di Stracuzzi Giorgio, e la circostanza che la predetta causa è stata assunta in riserva in data 21.6.2024, senza che ancora sia stata sciolta la riserva medesima; dato atto che tale procedimento era stato assegnato, in qualità di relatore, al dott. Cefalo, che nel frattempo è stato collocato in quiescenza, e che con decreto emesso dal Presidente f.f., dott.ssa Lazzara, in data 15 aprile 2024, era stato disposto che, a "...a far data dal 02.05.2024 il ruolo del dr. Cefalo e tutti i procedimenti a lui fin qui assegnati restano congelati fino alla copertura del relativo posto." considerato che, con variazione tabellare adottata in data 8 gennaio 2025, con decreto del Presidente della Corte di Appello, su proposta dello scrivente, è stata disposta la riassegnazione ad altri Magistrati delle cause pendenti con iscrizione fino all'intero anno 2022, nelle quali risultava relatore il Consigliere Cefalo; che, invece, con il medesimo decreto di variazione tabellare, il Presidente non ha provveduto a riassegnare anche le cause del ruolo ex Cefalo iscritte negli anni 2023 e 2024, accogliendo la proposta formulata in tal senso dallo scrivente presidente di sezione, con cui si faceva rilevare quanto segue: "non si ritiene opportuno, invece, riassegnare anche i procedimenti del ruolo CEFALO iscritti negli anni 2023 e 2024, essendo ragionevolmente da escludere che esse possano essere definite entro l'anno 2025, e ciò anche in considerazione del fatto che le cause del ruolo CEFALO non rientrano (se non in pochissimi casi) nelle categorie di procedimenti cui dare priorità (famiglia e fallimento e diritti della persona), i quali invece pendono in numero cospicuo sui ruoli degli altri Magistrati. Pertanto, secondo la proposta che si sottopone alla S.S., i procedimenti del ruolo CEFALO iscritti negli anni 2023 e 2024 resterebbero soggetti al decreto di sospensione adottato dal Presidente f.f. il 15 aprile 2024, fino alla copertura del posto lasciato vacante o fino a nuova valutazione, salvi casi assolutamente particolari e urgenti che dovessero essere segnalati dalle parti e che saranno esaminati dallo scrivente, il quale provvederà, eventualmente, all'assegnazione del singolo fascicolo ad altro Magistrato, ai fini del compimento di attività improcrastinabili. Rilevato che l'istanza pervenuta a questo ufficio, malgrado non provenga da una parte costituita nel procedimento, è comunque idonea a giustificare la trattazione prioritaria della causa, sebbene iscritta nel 2024, attesa la natura del procedimento (decadenza dalla carica di sindaco); che, pertanto, la causa va assegnata a nuovo relatore, che si individua nel sottoscritto, presidente, con contestuale fissazione di una udienza per la trattazione; ritenuto che il presente procedimento, benchè instaurato con atto di impugnazione notificato successivamente al 28.02.2023, soggiace al rito ante riforma di cui al D.Lv.o 149/22; che, infatti, secondo quanto previsto dall'art. 35 comma 4 D.Lvo cit., alle impugnazioni proposte successivamente al 28.02.2023 si applicano "Le norme dei capi I e II del titolo III del libro secondo e quelle degli articoli 283, 434, 436-bis, 437 e 438 del codice di procedura civile, come modificati dal presente decreto"; considerato che tra le norme applicabili ai giudizi di impugnazione proposti successivamente alla detta data non risultano richiamate quelle di cui agli artt. 281 decies ss. c.p.c., che disciplinano il procedimento semplificato; ritenuto che, pertanto, a detti giudizi di impugnazione devono ritenersi applicabili le norme anteriormente vigenti, secondo la regola ricavabile dal l'art.



35 lcomma D.Lgs. cit. a mente del quale “le disposizioni del presente decreto, salvo che non sia diversamente disposto, hanno effetto a decorrere dal 28 febbraio 2023 e si applicano ai procedimenti instaurati successivamente a tale data. Ai procedimenti pendenti alla data del 28 febbraio 2023 si applicano le disposizioni anteriormente vigenti” considerato che, pertanto, la nomina del Consigliere istruttore, di cui al decreto di fissazione della data di trattazione, deve intendersi quale designa del Consigliere relatore;

P. Q. M.

Designa quale relatore della causa, in sostituzione del dott. Cefalo, il Presidente di Sezione, dott. Gullino. Rinvia, per la trattazione, alla udienza collegiale del 13 maggio 2025, in cui si procederà con il rito della c.d. trattazione scritta ex art. 127-ter c.p.c. (così come introdotto dal D. Leg.vo 10.10.2022 n. 149), con assegnazione alle parti del termine perentorio per il deposito delle relative note scritte fino alle ore 24,00 della stessa data. Avvisa le parti che potranno opporsi a tale modalità di trattazione entro cinque giorni dalla comunicazione; in tal caso la Corte provvederà nei cinque giorni successivi con decreto non impugnabile e, in caso di istanza proposta congiuntamente da tutte le parti, provvederà in conformità (art. 127-ter, comma 2, c.p.c. così come introdotto dal D.Lvo 10.10.2022 n. 149). Manda alla cancelleria per quanto di competenza.

Con memoria qualificata come intervento ad opponendum, ex art. 105 c.p.c., depositata in data 7/4/2025, si costituiva in giudizio Rodi Giuseppe, in proprio e quale rappresentante dell'associazione LIBERA VOCE NAXIOTA, chiedendo che l'appello fosse dichiarato inammissibile e, comunque, rigettato.

Con decreto in pari data, veniva autorizzato il deposito della suddetta memoria in forma cartacea, trattandosi di difesa non tecnica, e nel contempo veniva rigettata l'istanza di anticipazione dell'udienza fissata per il 13/5/2025, che veniva celebrata in presenza, oralmente, su istanza delle parti.

In esito alla discussione orale, la causa veniva rinviata all'udienza dell'8/7/2025, per la precisazione delle conclusioni.

Quindi, sulle conclusioni precisate dalle parti a mezzo del deposito di note scritte ex art. 127-ter c.p.c. (così come introdotto dal D. Leg.vo 10.10.2022 n. 149), con ordinanza depositata il 12/7/2025 veniva assunta in decisione con assegnazione alle parti dei termini previsti dall'art. 190, comma 1, c.p.c. per il deposito delle comparse conclusionali e delle successive memorie di replica.

La camera di consiglio si è svolta il 18 dicembre 2025.

I motivi di appello.

Con il primo motivo di impugnazione, l'appellante deduce l'inammissibilità del ricorso di primo grado, per carenza di legittimazione attiva dei ricorrenti, in quanto costoro non avrebbero provato la loro condizione di cittadini elettori, essendosi limitati ad allegare i certificati di residenza aggiornati, inidonei a provare il diritto di elettorato attivo. Al riguardo, l'appellante precisa che la residenza in un determinato Comune non è sufficiente a tal fine, non potendosi escludere che il diritto di elettorato



attivo sia escluso da cause quali l'interdizione temporanea o perpetua dai pubblici uffici, oppure l'interdizione per incapacità di intendere e di volere. Dunque, non potendo i ricorrenti rientrare nella categoria normativamente stabilita di "cittadini elettori del Comune", secondo l'appellante, ciò avrebbe dovuto precludere l'esame del merito dell'azione popolare, in considerazione della carenza di legittimazione attiva. Puntualizza, al riguardo, che mentre per i candidati non eletti la legittimazione può essere attestata dalla semplice iscrizione nelle liste dei partecipanti alla competizione o in qualsivoglia atto o documento idoneo a comprovare detto requisito, per i cittadini elettori la legittimazione è soggetta alla prova di essere cittadino elettore del comune ove si è svolta la competizione i cui risultati sarebbero inficiati da errore.

Con il secondo motivo, suddiviso in due sub motivi, l'appellante deduce:

a) che il Tribunale avrebbe errato nel ritenere applicabile in Sicilia l'art. 61, comma 1 bis, del T.U.E.L. (D. Lgs. N. 267 del 2000), vigente nel territorio nazionale, anziché l'art. 67 dell'Ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana, approvato con L. R. n. 16/1963, accertando l'incompatibilità del Sindaco senza previamente sollevare questione di legittimità costituzionale in riferimento alla norma regionale che prevede la medesima fattispecie come causa di ineleggibilità. L'appellante puntualizza, al riguardo, che sarebbe impossibile, attraverso l'interpretazione adeguatrice, integrare o, peggio, sostituire la norma vigente, ancorché al solo fine di accertare eventuali obiettive ragioni di differenziazione della situazione dei comuni Siciliani rispetto ai comuni del restante territorio nazionale, tanto più che la Regione Siciliana, pur essendo trascorsi oltre 20 anni dalla decisione della Corte Cost. (450/2000), non ha autonomamente provveduto a modificare l'art. 67 cit.. La questione sarebbe rilevante, tenuto conto che i ricorrenti in prime cure hanno richiesto per ottenere la dichiarazione di decadenza il previo accertamento dell'incompatibilità. Non avendo sollevato la predetta questione di costituzionalità, il Tribunale avrebbe dovuto dichiarare l'inammissibilità del ricorso, tenuto conto che la legge in vigore in Sicilia qualifica la fattispecie come causa di ineleggibilità.

b) che, nel caso in cui venisse sollevata la questione di costituzionalità della norma regionale, nella parte in cui prevede l'ineleggibilità anziché l'incompatibilità (sulla falsariga della sentenza Corte Cost. 450/2000), per la fattispecie in discussione dovrà, comunque, esserne ampliata la configurazione, poiché la degradazione della causa d'ineleggibilità prevista dall'art. 67 dell'Ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana approvato con L. R. n. 16/1963, a causa di incompatibilità, non ne realizzerebbe in ogni caso la conciliabilità con gli artt. 3 e 51 della Costituzione. Ciò perché l'approdo della sentenza 450/2000 del Giudice delle leggi (trasformazione della causa d'ineleggibilità in causa d'incompatibilità) non avrebbe tenuto conto, per difetto di prospettazione, della circostanza che, in tal modo, viene introdotta una causa di incompatibilità insuscettibile di essere rimossa dall'interessato, sostanzialmente trasformandola in una delle cause di incandidabilità tassativamente tipizzate dalla legge, che, riferendosi ad uno status di inidoneità funzionale assoluta, non sono rimovibili. In queste condizioni, si creerebbe una situazione contrastante con il principio di cui all'art. 51 Cost., che svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità ex art. 2 della Costituzione. Infatti, diversamente delle cause di incandidabilità, quelle di ineleggibilità e di incompatibilità possono essere rimosse dall'interessato nei tempi e nei modi stabiliti dalla legge. In caso di omessa rimozione nei tempi e con le modalità previste dalla legge delle cause di ineleggibilità e incompatibilità è stata prevista la decadenza dell'eletto. Tuttavia, il potere di



rimuovere l'ostacolo deve dipendere, esclusivamente, dalla volontà dell'interessato, mentre, nel caso di specie (Sindaco eletto che si trova, suo malgrado, in rapporto di parentela o affinità entro il secondo grado con persona che sia appaltatore di lavori o di servizi comunali), se da un lato non è nella disponibilità dell'eletto imporre al parente lo scioglimento da vincolo contrattuale, che peraltro potrebbe determinare conseguenze patrimoniali dannose per lo stesso, per altro verso, tra le sue attribuzioni di sindaco non rientrerebbe quello di rescindere anticipatamente un rapporto contrattuale in essere. Ciò, senza considerare la necessità di commettere un illecito civile e penale, ove, attraverso atto di indirizzo nei confronti del competente dirigente, tentasse di rimuovere la causa ostativa. In ogni caso, la condotta richiesta all'eletto dipende comunque da altri.

Secondo l'appellante tale questione sarebbe dunque *ictu oculi* non manifestamente infondata e altresì rilevante, dal momento che soltanto l'espunzione dalla normativa regionale della predetta causa (anche per l'eventuale trasformazione in causa di incompatibilità) ostativa della permanenza nella funzione realizzerebbe la piena conformità della disposizione alla Costituzione, consentendo il mantenimento della carica al soggetto per il quale è indisponibile l'opzione della rimozione

La comparsa di costituzione degli appellati Bosco e Palumbo.

Nella comparsa di costituzione dei due ricorrenti in primo grado si eccepisce, preliminarmente, il passaggio in giudicato dell'accertamento sulla sussistenza delle situazioni di incompatibilità denunciate in primo grado e sulla loro idoneità a rendere ineleggibile lo Stracuzzi, per non avere le stesse costituito oggetto dei motivi di impugnazione.

Passando all'esame dei motivi di appello, gli appellati replicano:

quanto all'eccezione di difetto della loro legittimazione attiva, che essa, nel caso di specie, è dimostrata dal fatto che entrambi sono consiglieri comunali in carica, circostanza e non solo è "fatto notorio" ma, soprattutto, nel corso del processo di primo grado è stata affermata dai ricorrenti senza alcuna contestazione da parte dello Stracuzzi e, altresì, è stata espressamente dichiarata dallo stesso Sindaco resistente nel corpo dei suoi atti difensivi;

quanto al motivo con cui si sostiene che il Tribunale avrebbe dovuto, prima, sollevare la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 67 dell'O.R.E.L., in quanto disciplinerebbe l'ineleggibilità, anziché l'incompatibilità dello Stracuzzi, e successivamente sollevare altra questione di costituzionalità per violazione degli artt. 3 e 51 Cost., poiché l'interessato non avrebbe il potere di rimuovere la causa di incompatibilità, gli appellati obiettano che - una volta eletto (e non rilevata la causa di ineleggibilità al momento dell'elezione) - l'ineleggibile non può comunque continuare a svolgere la propria funzione senza rimuovere la detta patologia, in quanto, - per giurisprudenza costituzionale - le cause di ineleggibilità eventualmente non rilevate al momento dell'elezione si tramutano in cause di incompatibilità, ove non rimosse nei tempi indicati dalla legge. Aggiungono che, in ogni caso, secondo l'orientamento della giurisprudenza costituzionale, l'impossibilità di rimuovere la causa di ineleggibilità o di incompatibilità non si pone in contrasto con gli artt. 3 e 51 Cost., per cui la manifesta inammissibilità e infondatezza della seconda questione di costituzionalità sollevata (che lo Stracuzzi individua nella presunta impossibilità di rimuovere unilateralmente la causa di incompatibilità) rende, inevitabilmente, del tutto priva di rilevanza la prima questione di costituzionalità (alla quale è indissolubilmente legata). In ogni caso, gli odierni appellati puntualizzano che, se un aspirante Sindaco è consapevole di dover fronteggiare un'ipotesi di



incompatibilità che altresì sa di non poter rimuovere unilateralmente, allora non è certamente “tenuto” a candidarsi a tutti i costi (per poi, una volta eletto, lamentare che si trova nell’impossibilità di rimuoverla).

Infine, gli appellati riportano stralci dell’ordinanza impugnata, ai quali dichiarando di aderire.

La comparsa di intervento di Rodi Giuseppe

Nella propria comparsa di intervento, Rodi Giuseppe, in proprio e nella qualità, deduce:

che l’appello sarebbe inammissibile, sia perché depositato nelle forme dell’atto di citazione e non del ricorso, sia perché indirizzato alla Corte di Appello, sebbene il provvedimento di primo grado avesse la forma della ordinanza e non della sentenza, circostanza che avrebbe dovuto indurre a proporre reclamo innanzi al Tribunale, sia, infine, perché proposto quando i termini per il ricorso elettorale erano già scaduti, essendo ridotti della metà;

che la condizione di incompatibilità in cui versava lo Stracuzzi era presente già al momento delle elezioni, per cui essa comportava l’assoluta incandidabilità e ineleggibilità alla carica di sindaco, e la nullità di tutti gli atti compiuti, essendo tra l’altro l’ordinanza dichiarativa della decadenza immediatamente esecutiva, sicché viene chiesta la trasmissione degli atti all’ufficio di procura;

che, trattandosi di ordinanza e non di sentenza, non risultano applicabili le disposizioni che prevedono la sospensione dell’esecutività della sentenza ove venga proposto appello, per cui vi è il sospetto che lo Stracuzzi abbia affermato di aver proposto appello avverso una sentenza al fine di far credere alla cittadinanza che l’esecuzione dell’ordinanza fosse sospesa, commettendo in tal modo il reato di abuso della credulità popolare;

che, inoltre, poiché l’incompatibilità (non dichiarata) era presente al momento della candidatura, oltre alla decadenza sarebbero da dichiarare nulle le elezioni, e decaduti la giunta e il consiglio comunali.

Motivi della decisione

Seguendo l’ordine logico – processuale delle questioni, in via del tutto preliminare va esaminata la legittimazione processuale di Rodi Giuseppe, intervenuto nel giudizio di appello, nella veste di cittadino elettore del Comune di Giardini Naxos e di rappresentante di una associazione, poiché egli ha formulato una eccezione di inammissibilità dell’appello che, se accolta, farebbe venir meno l’interesse allo scrutinio delle altre questioni.

Costui si è costituito con comparsa qualificata come di intervento, ai sensi dell’art. 105 c.p.c., per chiedere, appunto, anzitutto la dichiarazione di inammissibilità dell’appello e, comunque, il rigetto dello stesso.

E’ stata ammessa la sua costituzione mediante atto cartaceo, dal momento che si era costituito senza l’assistenza di un legale, non necessaria nelle controversie elettorali (Cassazione civile sez. I, 10/07/2004, n.12806).

Nel corso dell’udienza tenutasi in presenza il 13/5/2025, i difensori dell’appellante hanno eccepito l’inammissibilità dell’intervento del Rodi, per non avere quest’ultimo documentato la propria iscrizione nelle liste elettorali, eccezione alla quale lo stesso Rodi ha replicato evidenziando di avere



prodotto, insieme alla istanza di visibilità e all'atto di intervento, il certificato di iscrizione nelle liste elettorali (circostanza che, effettivamente, risulta confermata dagli atti).

Ciò posto, l'intervento del Rodi è tuttavia inammissibile per la diversa ragione – rilevabile d'ufficio – che è stato proposto solo tardivamente, nel giudizio di appello, mentre sarebbe stato ammissibile soltanto se il Rodi si fosse trovato nelle condizioni stabilite dall'art. 404 c.p.c. per proporre opposizione di terzo alla pronuncia di primo grado: qualora, cioè, fosse stato portatore di un interesse che potesse essere pregiudicato dal contenuto del provvedimento medesimo, non nel caso in esame, ove – al contrario – il Rodi interviene ad adiuvandum rispetto alle ragioni dei ricorrenti in primo grado, per ottenere il rigetto dell'appello.

L'inammissibilità dell'intervento in appello in siffatta ipotesi è stato chiaramente affermato dalla giurisprudenza di legittimità, con cui si è chiarito che *Nell'azione popolare in materia elettorale, è inammissibile l'intervento "ad adiuvandum" del ricorrente originario, svolto da un terzo elettore in grado d'appello, atteso che, ai sensi dell'art. 82, commi 2 e 7, d.P.R. 16 maggio 1960 n. 570, "ratione temporis" applicabile), l'intervento in appello è regolato dall'art. 344 c.p.c., con la conseguenza che può essere ammesso solo dai terzi che potrebbero proporre opposizione ai sensi dell'art. 404 c.p.c. (Cassazione civile sez. I, 19/12/2011, n.27327).*

Nella parte motiva di tale pronuncia sono approfonditamente argomentate le ragioni di tale soluzione, ove si legge:

“... che il ricorso principale del R. è privo di fondamento;

che la questione che esso pone a questa Corte consiste nello stabilire se nel giudizio di appello, avente ad oggetto l'impugnazione di una sentenza, con la quale sia stata dichiarata - nel contraddittorio tra un elettore (ricorrente in azione popolare: nella specie, il S.), l'eletto alla carica in tesi incompatibile (resistente: nella specie, il B.), altro elettore intervenuto ad adiuvandum dell'eletto-resistente (nella specie, la P.), e del pubblico ministero l'incompatibilità sopravvenuta dell'eletto a ricoprire contemporaneamente la carica di deputato regionale della Regione Siciliana, conseguita precedentemente, e quella successivamente conseguita di sindaco di comune della stessa Regione con popolazione superiore a ventimila abitanti (nella specie, Comune di Messina), in applicazione della su richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 143 del 2010, sia ammissibile, o no, l'intervento - ad adiuvandum del ricorrente originario (nella specie, il S.) - di un terzo cittadino elettore che faccia valere la propria legittimazione ad intervenire in forza sia di tale qualità sia della qualità di legale rappresentante di un ente esponenziale di interessi collettivi;

che la risposta a tale quesito non può che essere negativa;

che le disposizioni rilevanti nella specie, in prima approssimazione, sono il primo periodo del comma 1 ed comma 3, dell'art. 82, comma 2, e l'art. 82, del citato D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, comma 7, secondo periodo, i quali rispettivamente stabiliscono: Le sentenze pronunciate in primo grado dal tribunale possono essere impugnate con appello alla corte d'appello territorialmente competente da qualsiasi cittadino elettore del comune o da chiunque altro vi abbia diretto interesse, dal procuratore della Repubblica e dal prefetto quando ha promosso l'azione di ineleggibilità art. 82, comma 2, comma 1, primo periodo; Nel giudizio di appello, per quanto qui non previsto, si osservano le norme di procedura ed i termini stabiliti per il giudizio di primo grado art. 82, comma 2, comma 3; Nel giudizio si applicano, ove non diversamente disposto dalla presente legge, le norme del codice di



procedura civile: tutti i termini del procedimento sono però ridotti alla metà art. 82, comma 7, secondo periodo;

che, com'è evidente, tale disciplina speciale non prevede la fattispecie da regolare - l'intervento in grado d'appello nel giudizio elettorale disciplinato dal D.P.R. n. 570 del 1960, art. 82, comma 2 con la conseguenza che, in forza del rinvio operato dalle richiamate disposizioni al codice di procedura civile, la specifica norma applicabile a tale fattispecie è l'art. 344 cod. proc. civ., il quale dispone che Nel giudizio d'appello è ammesso soltanto l'intervento dei terzi che potrebbero proporre opposizione a norma dell'art. 404, cioè l'intervento del terzo pregiudicato nei suoi diritti da una sentenza pronunciata inter alios passata in giudicato o comunque esecutiva, ovvero dell'avente causa o del creditore di una delle parti, quando la sentenza è l'effetto di dolo o collusione a suo danno;

che all'inammissibilità dell'intervento nel giudizio elettorale d'appello disciplinato dal D.P.R. n. 570 del 1960, art. 82, comma 2 conducono alcuni principi enunciati da questa Corte in fattispecie analoghe, secondo i quali: a) in tema di contenzioso elettorale amministrativo, l'elettore legittimato ad esercitare l'azione popolare, il quale non abbia preso parte al giudizio di primo grado, può tuttavia proporre appello ai sensi del D.P.R. n. 570 del 1960, art. 82, comma 2, comma 1, primo periodo, ma non può, in mancanza di tale impugnazione, intervenire in grado di appello (cfr. le sentenze delle sezioni unite nn. 1440 del 1972 e 4590 del 1981); b) nel giudizio in materia elettorale, che - come strutturato dal D.P.R. n. 570 del 1960, art. 82 - ha ad oggetto unicamente l'accertamento del diritto dell'eletto alla permanenza nella carica, l'intervento in causa, ivi non specificamente disciplinato, trova la sua regolamentazione (in base alla norma di chiusura di cui al citato art. 82, comma 7, secondo periodo) nel codice di procedura civile (cfr. la sentenza n. 16889 del 2006); c) nel contenzioso elettorale, il giudizio introdotto con l'azione popolare - avendo oggetto la condizione personale del candidato eletto chiamato in causa ed incidendo sul diritto soggettivo di elettorato (passivo) di quest'ultimo e (attivo) dell'attore - ha come parti necessarie soltanto quel candidato e l'elettore (o gli elettori) che assumono l'iniziativa giudiziaria, oltre al pubblico ministero partecipe ex lege (cfr. la sentenza n. 14199 del 2004 e, in senso conforme, la sentenza n. 17769 del 2007); d) in tema di contenzioso elettorale il processo può essere promosso da qualsiasi cittadino elettore del comune e da chiunque vi abbia interesse, il che configura una legittimazione diffusa e fungibile, accordata dall'ordinamento in funzione di un interesse pubblico alla regolare composizione ed al retto funzionamento degli organi collegiali degli enti pubblici territoriali e che trova la sua ragion d'essere nell'opportunità di utilizzare l'iniziativa di qualsiasi cittadino elettore, diretta ad eliminare eventuali illegittimità verificatesi in materia di elettorato amministrativo, con la necessaria conseguenza che il giudicato formatosi in tale giudizio acquisti autorità ed efficacia erga omnes, non essendo compatibile con la natura popolare dell'azione, con il suo carattere fungibile e con le sue funzioni e finalità, che gli effetti della pronuncia rimangano limitati alle sole parti del giudizio e non operino anche nei confronti di tutti gli altri legittimati e dell'organo collegiale cui il giudizio stesso si riferisce (cfr. le sentenze delle sezioni unite nn. 73 del 2001 e 2464 del 1982);

che pertanto, sulla base sia di tali principi sia dei su richiamati e specifici precedenti delle sezioni unite di questa Corte di cui alle sentenze nn. 1440 del 1972 e 4590 del 1981, l'intervento spiegato dal R. in grado d'appello è stato correttamente dichiarato inammissibile dai Giudici a quibus, non essendo inoltre nè specificamente dedotti e neppure ravvisabili nella specie, in ogni caso, i presupposti richiesti per l'intervento in appello di cui all'art. 344 cod. proc. civ.”.



Ciò posto, i principi enunciati dalla suddetta pronuncia con riferimento al giudizio elettorale d'appello disciplinato dal D.P.R. n. 570 del 1960, art. 82, comma 2, devono considerarsi validi anche per quello in esame, il quale, per quanto si è chiarito nell'ordinanza emessa dallo scrivente Presidente di Sezione in data 26/3/2025 (interamente trascritta in premessa), soggiace al rito di cui all'art. 702 quater c.p.c. (antevigente alla riforma c.d. Cartabia), in forza del combinato disposto degli artt. 70 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, 22 del D.vo 150/2011 e 702 bis e ss c.p.c.. Tale rito, pur avendo come oggetto l'impugnazione avverso un provvedimento emesso con quello sommario, soggiace alle regole dell'ordinario giudizio di cognizione (Cassazione civile sez. I, 28/09/2023 n.27520; Cassazione civile sez. VI, 05/03/2020, n.6318), sicché, in assenza di diverse disposizioni, deve ritenersi che per la regolamentazione dell'intervento in appello valgano quelle ordinarie di cui al combinato disposto degli artt. 344 e 404 c.p.c.

Ne consegue l'inammissibilità dell'intervento in causa di Rodi Giuseppe, in proprio e nella qualità.

Ciò non esime il Collegio dall'obbligo di verificare – tra le questioni sollevate dallo stesso Rodi – quelle rilevabili d'ufficio e, segnatamente, l'asserita inammissibilità dell'appello, per inosservanza del termine di impugnazione.

Il rilievo è infondato, posto che – una volta ribadito che il procedimento soggiace al rito sommario ex art. 702 bis c.p.c., il termine per proporre appello avverso l'ordinanza era quello di trenta giorni dalla sua comunicazione o notificazione (art 702 quater primo comma), avvenuta in data 7/12/2023, e quindi la notifica dell'appello, avvenuta in data 8/1/2024, è da considerare tempestiva, essendo il 6 gennaio 2024 (epifania) e il 7 gennaio 2024 (domenica) entrambi giorni festivi.

Parimenti infondata è l'eccezione sollevata dal Rodi (al cui esame si ritiene comunque di procedere, trattandosi di questione astrattamente rilevabile d'ufficio) secondo cui l'appello si sarebbe dovuto proporre con ricorso e non con atto di citazione, essendo stato più volte chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, che *La impugnazione dell'ordinanza conclusiva del giudizio sommario di cui all'articolo 702-ter del Cpc previgente può essere proposta esclusivamente nella forma ordinaria dell'atto di citazione, ai sensi dell'articolo 342 del Cpc, non essendo prevista dalla legge per il secondo grado di giudizio l'adozione del rito sommario quale modalità alternativa al rito ordinario.* (Cassazione civile sez. II, 05/11/2024, n.28412). Nei medesimi termini si è espressa altra pronuncia, con specifico riferimento a un procedimento avente ad oggetto la deliberazione di decadenza dalla carica di consigliere comunale (Cassazione civile sez. I, 28/09/2023, n.27520).

Resta da osservare che le richieste avanzate nell'atto di intervento, relativamente all'annullamento delle elezioni e degli atti compiuti dal sindaco nel corso del suo mandato, oltre a essere inammissibili per le ragioni già evidenziate, esulano del tutto dal *thema decidendum* collegato ai motivi del ricorso di primo grado e ai motivi di appello e dallo stesso potere di sindacato giurisdizionale di questo collegio.

Così risolte le questioni rilevabili d'ufficio, va ora esaminato l'atto di appello, rispetto al quale occorre puntualizzare, in via preliminare, che – come esattamente evidenziato nella comparsa di risposta degli appellati – l'impugnazione non contiene alcun motivo di censura avverso quella parte della sentenza con cui è stata accertata l'effettiva esistenza degli incarichi professionali ricoperti dal fratello dello Stracuzzi e neppure avverso le articolate argomentazioni con cui la stessa ordinanza ha spiegato le ragioni dell'astratta idoneità di essi a costituire causa ostativa allo svolgimento dell'incarico di



Sindaco, chiarendo, in particolare, i motivi per i quali gli incarichi professionali conferiti al congiunto dell'odierno appellante fossero riconducibili alla ipotesi dell'appalto contemplata dalle norme sull'incompatibilità. Ne consegue che su tutti tali aspetti nessun sindacato può essere esercitato da questo Collegio, essendo rimasti coperti dal giudicato interno.

Tanto premesso, i motivi di appello sono infondati.

Ciò vale, anzitutto, per il primo motivo, con cui si eccepisce l'inammissibilità del ricorso di primo grado, sulla base del rilievo che i due ricorrenti non avrebbero dimostrato la propria legittimazione attiva, quali cittadini elettori del Comune di Giardi Naxos.

Al riguardo, la Corte ritiene che non sia sufficiente, per escludere detta legittimazione, l'omessa produzione in giudizio dei certificati di iscrizione nelle liste elettorali di detto Comune, peraltro segnalata solo nell'atto di appello, quando mai, nel corso del giudizio di primo grado, era stata sollevata tale eccezione.

Già nel ricorso introduttivo del giudizio di primo grado si leggeva che “... *successivamente alle elezioni, gli odierni ricorrenti, entrambi cittadini del comune di Giardini Naxos (oltrechè consiglieri comunali)*...” e dunque si allegava uno status che non si limitava a quello di cittadini del comune cui si riferivano le elezioni in questione, bensì si estendeva a quello di consiglieri comunali, e, quindi, come esattamente rilevato nella comparsa di risposta degli appellati, “...*necessariamente titolari del diritto di elettorato...*”, in quanto implicante l'essere stati candidati alle relative elezioni.

Ora, a fronte di tale allegazione, lo Stracuzzi, resistente nel giudizio di primo grado, non soltanto non ha mai contestato la titolarità del diritto di elettorato attivo delle controparti, né la loro qualifica di consiglieri comunali, ma, al contrario, ha più volte fatto riferimento a tali qualifiche come dati di fatto incontestati, laddove, a pag. 2 della sua memoria di costituzione in primo grado, ha affermato che “*i sigg.ri Bosco Agatino e Palumbo Francesco, cittadini elettori del Comune di Giardini Naxos esercitavano l'azione popolare...*” e ha dato atto che entrambi erano candidati alle medesime elezioni (“*in particolare il sig. Bosco Salvatore (candidato anch'egli in quella tornata elettorale alla carica di primo cittadino) e il sig. Palumbo Francesco (suo candidato a consigliere comunale)*”); infine, alle pagg. 16 e 17 sempre della propria memoria di costituzione, ha dato per assodato anche la loro qualifica di consiglieri comunali, laddove ha precisato che “*è fondamentale sottolineare come a seguito della segnalazione della presunta incompatibilità avanzata dai ricorrenti per mezzo del gruppo consiliare di appartenenza...*”.

Deve quindi condividersi l'obiezione con cui gli appellati fanno rilevare che la sussistenza, in concreto, della titolarità del diritto di elettorato attivo può considerarsi provata, ai sensi dell'art. 115 c.p.c. per avere il resistente assunto una difesa incompatibile con la volontà di negarla (Cassazione civile sez. III, 22/04/2025, n.10435; Cassazione civile sez. III, 10/07/2014, n.15759).

Nella comparsa conclusionale l'appellato ha tentato di recidere il nesso logico – probatorio tra la non contestazione della qualifica di consigliere comunale e il dato di fatto dell'iscrizione nelle liste elettorali del Comune di Giardini Naxos, facendo rilevare che, ai sensi dell'art. 4 del “.. D.P.R.S. 20/8/1960 n. 3 , *sono eleggibili a consigliere comunale gli iscritti nelle liste elettorali di qualsiasi comune*” e non, quindi, necessariamente in quelle del Comune ove possono candidarsi a quella carica.



L'obiezione non coglie nel segno, dovendo anche sul punto condividersi l'argomento con cui, nella comparsa conclusionale degli appellati, si fa notare che l'efficacia dimostrativa della qualifica di consigliere comunale (e, quindi, di soggetto necessariamente iscritto alle liste elettorali) va colta in collegamento con la circostanza, pacifica, che entrambi gli appellati sono residenti nel Comune di Giardini Naxos.

Né può seguirsi l'argomento spiegato dall'appellante sempre nella comparsa conclusionale, secondo cui il giudice di primo grado avrebbe riconosciuto la legittimazione ad agire dei due ricorrenti soltanto in base allo status (asseritamente non provato) di iscritti nelle liste elettorali e non alla loro carica di consiglieri comunali, per cui in appello non potrebbe essere recuperata tale legittimazione utilizzando il diverso presupposto costituito dall'incarico consiliare, per essere intervenuto un giudicato interno sul fondamento della legittimazione accertato dal giudice.

Al riguardo, è sufficiente rilevare che il richiamo alla carica di consigliere comunale non assume rilievo come presupposto diretto della legittimazione attiva, bensì come elemento di fatto comprovante l'esistenza, a monte, della qualifica di cittadino elettore.

Per mera completezza, va ulteriormente osservato che la non contestata qualifica di consiglieri comunali dei due appellati dimostra, quantomeno, la loro partecipazione alla competizione elettorale, per cui la loro legittimazione andrebbe comunque confermata per questa diversa via, alla stregua del principio sancito dalla giurisprudenza di legittimità, secondo cui *"In tema di contenzioso elettorale, l'art. 70 d.lg. n. 267 del 2000 legittima all'azione di decadenza, oltre al cittadino elettore, "chiunque altro vi abbia interesse", e, quindi, non esigendo un interesse diretto (come invece richiesto dall'art. 82, comma 1, d.P.R. n. 570 del 1960, modificato dalla legge n. 1147 del 1966), rende esperibile l'azione medesima anche da un altro componente del consiglio municipale, pur se non tragga personale vantaggio dall'eventuale accoglimento della domanda, in ragione del suo interesse a che la partecipazione del singolo consigliere non sia viziata da situazioni potenzialmente atte ad influire negativamente sul dovere di conformare il suo operato a valutazioni esclusivamente inerenti agli scopi istituzionali del comune.* (Cassazione civile sez. I, 10/07/2004, n.12807).

Né potrebbe obiettarsi che tale diversa forma di legittimazione non fosse stata allegata nel giudizio di primo grado, dato che – come si è visto – la qualifica di consiglieri comunali era stata indicata fin dal ricorso introduttivo.

Anche il secondo motivo di appello è infondato.

a) Con la prima parte di tale doglianza, l'appellante, dopo aver dato atto che l'ordinanza impugnata ha ritenuto direttamente applicabile anche alle procedure di elezione del consiglio comunale di Giardini Naxos la norma nazionale di cui all'art. 61 comma 1 bis, del T.U.E.L. (D. Lgs. N. 267 del 2000), che contempla una ipotesi di incompatibilità, in luogo di quella regionale prevista dall'art. 67 dell'Ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana, approvato con L. R. n. 16/1963, che invece tuttora prevede una fattispecie di ineleggibilità, sostiene che tale soluzione interpretativa sarebbe erronea, perché la norma nazionale non sarebbe stata applicabile direttamente, bensì si sarebbe dovuto provvedere a sollevare la questione di legittimità costituzionale di quella regionale, nella parte in cui prevede una ipotesi di ineleggibilità, invece di una fattispecie di incompatibilità, così rendendola omogenea a quella nazionale riformata a seguito dell'intervento della sentenza della Corte Cost. n. 450/2000. Precisa l'appellante che, *"E' evidente che il pur manifesto*



contrasto della disciplina regionale con la normativa statale vigente non consentisse al Tribunale di applicare in Sicilia, ove lo Statuto speciale attribuisce, in materia, la potestà legislativa primaria, una norma statale modificata con legge a seguito dell'intervento della Corte Cost. Il Tribunale, nella specie, al fine di applicare l'istituto dell'incompatibilità, invece di quello dell'ineleggibilità previsto dalla legge, avrebbe dovuto previamente sollevare analoga questione di costituzionalità per "trasformare" la causa di ineleggibilità a causa di incompatibilità."

Da ciò l'appellante trae la conclusione che, non avendo sollevato la predetta questione di costituzionalità, il Tribunale avrebbe dovuto dichiarare l'inammissibilità del ricorso, tenuto conto che la legge in vigore in Sicilia qualifica la fattispecie come causa di ineleggibilità, mentre i ricorrenti avevano chiesto che venisse accertata l'incompatibilità dello Stracuzzi.

Il motivo è infondato, sebbene a tale conclusione si debba pervenire sulla base di ragioni parzialmente diverse da quelle illustrate nell'ordinanza impugnata, senza che ciò comporti alcuna violazione del principio devolutivo, alla luce dell'insegnamento della giurisprudenza di legittimità, secondo cui *"In tema di giudizio di appello, il principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, come il principio del "tantum devolutum quantum appellatum", non osta a che il giudice renda la pronuncia richiesta in base ad una ricostruzione dei fatti autonoma rispetto a quella prospettata dalle parti, ovvero in base alla qualificazione giuridica dei fatti medesimi ed all'applicazione di una norma giuridica diverse da quelle invocate dall'istante, né incorre nella violazione di tale principio il giudice d'appello che, rimanendo nell'ambito del "petitum" e della "causa petendi", confermi la decisione impugnata sulla base di ragioni diverse da quelle adottate dal giudice di primo grado o formulate dalle parti, mettendo in rilievo nella motivazione elementi di fatto risultanti dagli atti ma non considerati o non espressamente menzionati dal primo giudice.* (Sez. 6 - L, Ordinanza n. 513 del 11/01/2019).

Per maggiore chiarezza espositiva, stante la complessità delle questioni, è opportuno trascrivere il contenuto delle due norme da mettere a confronto, nelle parti che assumono rilievo ai fini della decisione.

L'art. 61 comma 1 bis, del T.U.E.L. (D. Lgs. N. 267 del 2000) prevede che *"Non possono ricoprire la carica di sindaco o di presidente di provincia coloro che hanno ascendenti o discendenti ovvero parenti o affini fino al secondo grado che coprano nelle rispettive amministrazioni il posto di appaltatore di lavori o di servizi comunali o provinciali o in qualunque modo loro fideiussore.*

Si tratta della previsione di una causa di incompatibilità, che è stata introdotta nel suddetto testo normativo (dall'articolo 7 del D.L. 29 marzo 2004, n. 80, convertito, con modificazioni, in legge 28 maggio 2004, n. 140) a seguito della pronuncia della Corte costituzionale del 31 ottobre 2000, n. 450, con cui era stata dichiarata, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dello stesso art. 61, nella parte in cui stabiliva che chi ha ascendenti o discendenti ovvero parenti o affini fino al secondo grado che rivestano la qualità di appaltatore di lavori o di servizi comunali non può essere eletto alla carica di sindaco, anziché stabilire che chi si trova in detta situazione non può ricoprire la carica di sindaco.

La ragione della illegittimità costituzionale di tale disposizione era stata ravvisata nella violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, in quanto lo stabilire una causa di ineleggibilità per chi avesse prossimi congiunti coinvolti in appalti dava luogo a una contraddizione palese rispetto alla



situazione di chi avesse parte direttamente in appalti del Comune, che era configurata dalla legge come semplice causa di incompatibilità, non potendo ammettersi che desse luogo invece ad una causa di ineleggibilità, non rimovibile dopo l'elezione, la circostanza, analoga ma meno grave sotto il profilo della "ratio" della causa ostativa all'assunzione della carica, consistente nell'essere prossimo congiunto di chi avesse parte in un appalto del Comune.

L'art. 67 n. 4 dell'Ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana, approvato con L. R. n. 16/1963, che secondo l'atto di appello dovrebbe essere oggetto di una censura di illegittimità costituzionale, stabilisce invece che:

Non può essere eletto Sindaco:

(...)

4) chi ha ascendenti o discendenti, ovvero parenti o affini fino al secondo grado, che coprano nell'amministrazione del Comune il posto di segretario comunale, di appaltatore di lavori o di servizi comunali, di esattore, collettore e tesoriere comunale o in qualunque modo di fidejussore.

Come si vede, entrambe le norme fanno riferimento, quale causa ostativa, alla condizione di prossimo congiunto di chi sia appaltatore di lavori o di servizi comunali, ma mentre la disposizione regionale riconnette a tale situazione la ineleggibilità alla carica, quella statale ne fa derivare una condizione di mera incompatibilità (*non può ricoprire*), che non esclude la possibilità di essere eletto, ma impedisce soltanto di assumere l'incarico e offre la possibilità, eventualmente, di rimuovere la causa ostativa.

La tesi prospettata dall'appellante è quella secondo cui – poiché lo Statuto speciale attribuisce alla regione Sicilia la potestà legislativa primaria nella materia elettorale - la citata norma nazionale non avrebbe potuto essere applicata direttamente all'elezione in questione, ma sarebbe stato necessario sollevare questione di costituzionalità della norma regionale, allo scopo di renderla omogenea a quella nazionale, trasformando la previsione di ineleggibilità in ipotesi di incompatibilità, corrispondente alla fattispecie invocata dai ricorrenti quale causa di decadenza dall'incarico del Sindaco.

Prima di illustrare le ragioni della opinione di questo Collegio, secondo cui il motivo è infondato, è opportuno premettere alcuni sintetici riferimenti alla distinzione tra le fattispecie della ineleggibilità e della incompatibilità.

Le cause di ineleggibilità riguardano l'elettorato passivo e mirano ad evitare interferenze nella competizione elettorale (Corte Cost. n. 60 del 1966; n. 77 del 1970). Esse impediscono l'elezione e la viciano, a meno che non siano rimosse, con le modalità ed entro i termini espressamente stabiliti, anteriormente alle elezioni.

Le cause di incompatibilità investono la posizione dell'eletto e impediscono il contemporaneo esercizio di due funzioni; non incidono sull'elezione, ma impediscono di ricoprire la carica, tranne che non siano rimosse nei modi e nei tempi a detto fine fissati, dando luogo a decadenza, nel caso in cui ciò non accada (Corte cost. n. 450 del 2000).

L'incompatibilità, a differenza della ineleggibilità, che vizia la stessa investitura elettorale, può dunque essere rimossa dall'interessato anche successivamente all'elezione, riguardando un divieto di esercizio contemporaneo della carica elettiva e dell'ufficio incompatibile (Corte cost. n. 220 del 2003).



La causa di ineleggibilità concerne situazioni potenzialmente inquinanti la campagna elettorale (ovvero, in taluni casi, esprime l'intento del legislatore di assicurare più intensa tutela alla pubblica funzione rispetto ad ipotesi di cumulo di mandati o di conflitto di interessi) e incide sulla capacità di elettorato passivo, assumendo rilievo fin dal momento della presentazione della candidatura; la causa di incompatibilità si riferisce, invece, a situazioni inconciliabili con lo svolgimento del mandato elettorale e impedisce all'eletto di ricoprire la relativa carica, venendo in rilievo solo al momento in cui la carica è assunta (Cass. n. 5524 del 1984; n. 6080 del 1994; n. 1631 del 1999).

L'ineleggibilità è, quindi, strumentale rispetto alla garanzia della libera e genuina manifestazione della volontà del corpo elettorale; l'incompatibilità impedisce il contemporaneo esercizio di due funzioni e, appunto per questo, la prima vizia l'elezione, la seconda ne presuppone, invece, la validità e consiste in una situazione giuridica impeditiva dell'esercizio contemporaneo di due attività tra loro inconciliabili ed assume rilievo successivamente alla elezione.

Tanto premesso, il motivo di appello è infondato, sia per quanto attiene alla asserita inammissibilità del ricorso di primo grado, sia con riguardo alla prospettata eccezione di illegittimità costituzionale, essendo quest'ultima priva del necessario requisito della rilevanza ai fini della decisione della presente controversia.

Sotto il primo profilo, occorre rilevare che l'aver, nel ricorso introduttivo del giudizio, fatto riferimento alla figura della "incompatibilità", invece che a quella della "ineleggibilità", non priva di rilievo il fatto che con il medesimo atto introduttivo siano stati allegati e dimostrati – a sostegno della domanda di decadenza del Sindaco – alcuni incarichi professionali affidati a un prossimo congiunto che assumono rilievo sia ai fini della norma statale che di quella regionale e la cui idoneità a ingenerare una condizione ostativa allo svolgimento dell'incarico è stata accertata nell'ordinanza impugnata, senza che sul punto – come si è già anticipato - siano stati formulati motivi di impugnazione.

Sebbene il giudice di primo grado abbia ritenuto che la fattispecie ricadesse nella previsione di incompatibilità sancita dalla norma statale (art. 61 comma 1 bis D. Lgs. 267/2000), non vi è dubbio che la stessa ipotesi sia riconducibile anche alla previsione di ineleggibilità sancita dalla norma regionale (art. 67 n. 4 dell'Ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana, approvato con L. R. n. 16/1963), e che anche tale situazione dovesse comportare la decadenza dall'incarico, analogamente a quanto esplicitamente stabilito dall'art. 68 D. Lgs. 267/2000, secondo cui 1. *La perdita delle condizioni di eleggibilità previste dal presente capo importa la decadenza dalla carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale*". Sarebbe, infatti, del tutto irragionevole che la perdita sopravvenuta delle condizioni di ineleggibilità produca la decadenza dalla carica e che lo stesso non valga nel caso di preesistente condizione di ineleggibilità scoperta successivamente alle elezioni. Del resto, l'annullamento della nomina di un candidato eletto e risultato ineleggibile dopo le elezioni e l'assunzione dell'incarico costituisce ipotesi pacificamente ammessa in giurisprudenza (T.A.R. Salerno, (Campania) sez. I, 21/11/2024, n.2250 T.A.R. Catania, (Sicilia) sez. III, 25/03/2015, n.843).

Ne consegue che la pronuncia di decadenza dalla carica di Sindaco – ad avviso della Corte – sarebbe stata ammissibile anche semplicemente facendo applicazione diretta della norma regionale, non potendo ostare a tale soluzione il fatto che nel ricorso introduttivo si facesse riferimento a una situazione di incompatibilità, dal momento che l'allegazione di tutti gli elementi di fatto e di diritto



necessari per il riconoscimento della causa ostativa e la conseguente richiesta di pronuncia della decadenza del sindaco ben potevano legittimare l'esercizio del potere – dovere del giudice di dare una qualificazione autonoma alla domanda, rimanendo sempre salva “... la possibilità per il giudice di assegnare una diversa qualificazione giuridica ai fatti ed ai rapporti dedotti in lite, nonché all'azione esercitata in causa, ricercando le norme giuridiche applicabili alla concreta fattispecie sottoposta al suo esame, potendo porre a fondamento della sua decisione principi di diritto diversi da quelli erroneamente richiamati dalle parti. (Cassazione civile sez. II, 08/05/2024, n.12534; conforme Cassazione civile sez. II, 14/03/2024, n.6818).

Né all'applicazione della norma regionale sarebbe stata di ostacolo l'asserita condizione di illegittimità costituzionale (e qui si passa a esaminare la relativa eccezione), per il fatto di continuare a prevedere una ipotesi di ineleggibilità che era stata colpita dalla scure della Corte Costituzionale (Sent. 450/2000) con riferimento alla disposizione statale, dal momento che qualsiasi giudizio incidentale di legittimità costituzionale di una norma presuppone la necessaria verifica della rilevanza della questione ai fini del decidere, che nella specie non può che risolversi negativamente, come si chiarirà nel prosieguo.

Va premesso, al riguardo, che una questione di legittimità costituzionale potrebbe essere sollevata non per la mera, astratta esigenza di rendere la disposizione regionale omogenea a quella statale, bensì sulla base della specifica individuazione di ragioni di fatto e di diritto che la rendessero confliggente con la carta costituzionale. Pertanto, deve presumersi che, laddove l'appellante invoca una sorta di omogeneizzazione della disposizione regionale a quella statale, intenda identificare come motivi di incostituzionalità le medesime ragioni che erano state ravvisate in riferimento all'art. 67 D. Lgs 267/2000, i quali consistevano, secondo l'argomentare della sentenza n. 450/2000, nella disparità di trattamento che si era venuta a determinare tra la posizione del sindaco che avesse parte in appalti del Comune e quello che invece era soltanto prossimo congiunto di chi avesse parte in un appalto del Comune.

Al riguardo, si legge nella motivazione di tale pronuncia: “...il candidato che sia in proprio titolare di un appalto del Comune è, infatti, solo incompatibile in quanto perduri tale situazione, onde la rimozione di essa prima della convalida dell'elezione, o anche dopo la contestazione della stessa, nei termini all'uopo fissati dalla legge (art. 9-bis dello stesso testo unico, applicabile - doveva intendersi - anche al sindaco direttamente eletto; e cfr. oggi, espressamente, l'art. 69 del d.lgs. n. 267 del 2000), consente di evitare la decadenza. L'essere solo prossimo congiunto del titolare dell'appalto continua invece a dar luogo ad una non rimediabile ineleggibilità, con conseguente perdita della carica conseguita e inevitabile rinnovo dell'intero procedimento elettorale, anche nel caso in cui detta situazione venga meno (ad esempio, per esaurimento del rapporto di appalto) prima della convalida dell'elezione o addirittura prima dell'elezione stessa.”.

In altri termini, la ragione della disparità di trattamento risiedeva nella constatazione che il sindaco direttamente interessato nell'appalto, in quanto soltanto incompatibile, poteva rimuovere la causa ostativa, mentre quello solo prossimo congiunto di chi era interessato nell'appalto, in quanto ineleggibile, non aveva questa possibilità.

Ne consegue che affinché possa ipotizzarsi la rilevanza di una questione di incostituzionalità dell'art. 67 n. 4 dell'Ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione Siciliana, approvato con L. R. n. 16/1963, per le medesime ragioni che hanno indotto la Corte Costituzionale a censurare l'art. 67



D.Lgs 267/2000 per violazione degli artt. 3 e 51 Cost., dovrebbe preliminarmente accertarsi – e sarebbe stato quindi necessario specificamente allegare da parte dell'appellante, che tale eccezione ha prospettato - che, nel caso in cui anche l'ineleggibilità attualmente prevista dalla norma regionale venisse trasformata in una ipotesi di incompatibilità, ciò potrebbe portare all'accoglimento dell'appello. Tuttavia, tale eventualità è da escludere, nel caso concreto, giacché l'unica conseguenza astrattamente derivante da siffatta modifica della disposizione regionale sarebbe quella di rendere possibile il venir meno della condizione di incompatibilità attraverso la rimozione della causa della stessa incompatibilità. Ma, nel caso di specie, tale rimozione non soltanto – come puntualmente osservato nella ordinanza impugnata – non è stata mai effettuata dal sindaco, ma secondo le stesse difese di quest'ultimo, non è neppure possibile, come espressamente affermato nella seconda parte del secondo motivo di appello, di cui ci si occuperà da qui a poco.

Tanto premesso, in ordine alla infondatezza della prima parte del secondo motivo di impugnazione, resta da esaminare la seconda parte, con la quale l'appellante sostiene che, qualora venisse sollevata la prima questione di incostituzionalità, finalizzata a ottenere la “trasformazione “ della causa di ineleggibilità stabilita dalla norma regionale in causa di incompatibilità, questa nuova previsione normativa si rivelerebbe anch'essa contraria agli artt. 3 e 51 Cost., perché introdurrebbe una previsione di incompatibilità del tutto anomala, in quanto caratterizzata dall'impossibilità della rimozione della causa della stessa incompatibilità (in quanto dipendente non dalla volontà del sindaco, ma da quella del prossimo congiunto).

Se si riducesse la questione alla paventata illegittimità costituzionale della norma come trasformata dalla prospettata, prima questione di incostituzionalità, ci si potrebbe limitare ad affermarne l'inammissibilità, per essere stata considerata irrilevante quella prima prospettazione

Tuttavia, ciò rischierebbe di dar vita a un gioco di specchi, o a un circolo vizioso, all'interno del quale la prima eccezione è stata dichiarata inammissibile, perché accompagnata dalla prospettazione della impossibilità di rimozione della causa di incompatibilità, e la seconda verrebbe parimenti considerata inammissibile, per essere caduto il presupposto che su di essa faceva leva.

Né appare necessario, ai nostri fini, verificare se sia ammissibile un'eccezione di illegittimità costituzionale con cui si chieda di rendere una norma omogenea ad altra che si assume essere anch'essa incostituzionale, dal momento che, in realtà, dal tenore complessivo della motivazione di appello si evince che il punto focale della doglianza si concentra sulla impossibilità di rimozione della situazione ostativa, che riguarderebbe non soltanto la incompatibilità, ma anche la stessa ineleggibilità, essendo entrambe - secondo la tesi proposta in appello - condizioni rimediabili attraverso la rimozione della cause, a differenza di quanto avviene per la fattispecie della incandidabilità.

In altri termini, la Corte ritiene che tale motivo di doglianza, anche nella prospettazione di illegittimità costituzionale, possa essere scrutinato indipendentemente dalla sorte del primo.

Tuttavia, tale motivo è manifestamente infondato, alla luce della costante interpretazione che degli istituti in esame è stata data, fin dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 38 del 1971 – segnalata nella comparsa di risposta – la quale si occupava di una controversia analoga a quella in esame, in cui l'interessato “... al momento delle elezioni per il rinnovo del Consiglio comunale di Ancona (17-18 novembre 1968), si trovava ad essere, unitamente ai suoi fratelli, socio di fatto della (...) che



aveva in corso con quel comune sin dal 29 luglio 1964 un rapporto contrattuale (...) rapporto della durata di un anno tacitamente prorogabile per uguale periodo di tempo, salvo disdetta di tre mesi prima della sua scadenza... (...) all'epoca della presentazione delle liste dei candidati - ed a fortiori alla data delle elezioni - si trovava nell'impossibilità giuridica di dissociare la sua posizione da quella degli altri coeredi, essendo già scaduto il termine utile per l'intimazione della disdetta.

Si trattava, dunque, di una situazione analoga a quella in esame, giacché il candidato versava nell'impossibilità giuridica di rimuovere la causa di ineleggibilità.

Ora, la Corte, nel dichiarare la manifesta infondatezza della norma che regolava la fattispecie, ebbe modo di chiarire che “..., la Corte ha costantemente affermato che ne' l'art. 3 ne' l'art. 51 della Costituzione si oppongono a che la legge stabilisca, per categorie generali ed astratte, cause di ineleggibilità a consigliere comunale, rivolte alla tutela di interessi generali che si riconnettono alla duplice esigenza di assicurare la libera e genuina espressione del voto popolare e l'obiettivo ed imparziale esercizio delle funzioni demandate agli amministratori locali” e di puntualizzare che *In sede di giudizio di costituzionalità della norma che prevede determinate cause di ineleggibilità o di incompatibilità non rileva la maggiore o minore difficoltà, o addirittura la impossibilità legale, di rimuoverle in tempo utile, una volta accertato che queste non sono, di per se, in contrasto con le norme degli artt. 3 e 51 della Costituzione.*

Precisa ancora la Corte, che “... una diversa conclusione, nell'ordine di idee prospettato dall'ordinanza, sarebbe intrinsecamente contraddittoria e fonte di ingiuste sperequazioni tra soggetti che versano nelle identiche condizioni previste dalla norma denunciata. Giacché ineleggibili sarebbero coloro che, pur potendolo legalmente, non avessero tuttavia posto fine al rapporto considerato ostativo; ed eleggibili, invece-malgrado e, paradossalmente anzi, proprio a causa del necessario perdurare del rapporto medesimo-gli altri, cui una siffatta possibilità non era data per la struttura e le peculiari caratteristiche del rapporto che li lega al Comune, alla stregua della disciplina dettata dal diritto positivo.

Con il che, quella che la legge assume come situazione oggettiva di ineleggibilità verrebbe a trasformarsi, nei confronti dei primi, in una sorta di misura sanzionatoria, che sarebbe, oltre tutto, priva di giustificazione, una volta ammesso che la giuridica impossibilità di una tempestiva cessazione del rapporto non influirebbe sulla eleggibilità dei secondi.”

Tale indirizzo è rimasto immutato nel tempo, avendo anzi trovato conferma nella successiva giurisprudenza della cassazione, con cui si è affermato che “... la circostanza per cui l'eletto si sia trovato nell'impossibilità o nella difficoltà di anticipare la definizione della lite. (Nella specie, derivanti dall'avvenuta costituzione del comune quale parte civile nei suoi confronti nell'ambito di un processo penale, senza specificazione del quantum della domanda) non è conferente, perché le norme che assegnano influenza alla rimozione della situazione di incompatibilità non si traducono in eccezioni alla previsione dell'incompatibilità medesima, nel senso cioè di escluderne l'applicazione rispetto a fatti non emendabili, di modo che l'obiettiva sussistenza degli estremi per l'operatività di detta previsione produce - senza che ciò possa dare adito a dubbi di costituzionalità - effetto **pure nell'eventualità che l'eletto non sia in grado di eliminarli (per la loro intrinseca natura o per altra ragione).** (Cassazione civile sez. I, 06/05/1999, n.4533: in senso analogo Cassazione civile sez. I, 17/12/1999, n.14204, la quale – con riferimento alla ipotesi di pendenza della lite tra l'eletto e l'ente comunale - ha ammesso l'eventualità che la rimozione della suddetta causa d'incompatibilità,



necessaria ad evitare la decadenza, “... *comporti necessariamente l’iniziativa dell’ente, la quale potrà, eventualmente, essere stimolata dall’eletto attraverso gli stessi mezzi che sono a disposizione di qualsiasi convenuto...*”).

Dunque, la giurisprudenza di legittimità si è mossa sul solco tracciato da quella costituzionale, seguendo una linea interpretativa che, del resto, appare pienamente coerente con la ratio che ispira gli istituti della ineleggibilità e della incompatibilità, i quali, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale e di legittimità, poiché rappresentano limitazioni al diritto di accesso e mantenimento delle cariche elettive che costituisce un diritto politico fondamentale, sono giustificabili solo al fine di realizzare altri interessi costituzionali parimenti fondamentali e generali, quali la libera formazione della volontà dell’elettore, il libero esercizio del mandato elettorale, l’efficiente espletamento della carica, il prestigio delle cariche elettive, la salvaguardia dell’ordine e della sicurezza pubblica, la imparzialità, la trasparenza ed il buon andamento della P.A., interessi i quali vantano un indubbio rilievo costituzionale (Corte Cost., sentt. nn. 235 del 1988, 539 del 1990 e 141 del 1996).

La presenza di interessi di rango costituzionale, quali quelli sopra elencati, giustifica la previsione di cause di ineleggibilità e di incompatibilità costituenti ostacoli insormontabili all’esercizio dell’elettorato passivo, quand’anche la possibilità di rimuoverle non dipenda dalla volontà dell’interessato.

Infine, non è opportuno puntualizzare che, in casi come quello in esame, in cui la condizione ostativa preesista allo stesso svolgimento dell’incarico, l’interpretazione prospettata dall’appellante porterebbe alla inammissibile conclusione che il diritto di elettorato passivo finirebbe con il prevalere su tutti i citati interessi di rango costituzionale nonostante la consapevolezza della esistenza della condizione ostativa ancor prima dell’assunzione dell’incarico.

Alla luce di tali considerazioni, l’appello deve essere rigettato.

Le spese del grado seguono la soccombenza nei due distinti rapporti processuali, per cui l’appellante è tenuto al rimborso in favore dei due appellati, mentre il terzo intervenuto – in proprio nella qualità di rappresentante dell’associazione riconosciuta (rapporto documentato dal Rodi mediante attestato di attribuzione del codice fiscale) è obbligato al rimborso in favore dell’appellante (dal momento che *La gratuità dell’azione popolare non esclude la configurabilità della condanna del ricorrente, secondo il principio della soccombenza alle spese del giudizio*. Cassazione civile sez. I, 10/07/2004, n.12806).

Nel rapporto processuale tra appellante e appellati tali spese si liquidano, tenuto conto del valore indeterminabile della controversia e quindi dello scaglione compreso tra € 26.000,01 ed 52.000,00, con applicazione delle tariffe medie di cui al D.M. 55/2014, come modificato dal D.M. 147/2022, trattandosi di controversia di media complessità. Con la precisazione che va riconosciuta anche la fase la di trattazione, pur in assenza di attività istruttoria (cfr. Sez. 2 - Ordinanza n. 8561 del 27/03/2023).

Nel rapporto processuale tra appellante e terzo intervenuto, tali spese vanno liquidate tenuto conto del valore indeterminabile della controversia e quindi dello scaglione compreso tra € 26.000,01 ed 52.000,00, con applicazione delle tariffe minime di cui al D.M. 55/2014, come modificato dal D.M. 147/2022, stante la bassa complessità delle questioni, essendo stata decisa la controversia relativamente a detto rapporto processuale sulla base di una preliminare valutazione di



inammissibilità dell'intervento, peraltro compiuta d'ufficio. Con la precisazione che va riconosciuta anche la fase di trattazione, pur in assenza di attività istruttoria (cfr. Sez. 2 - Ordinanza n. 8561 del 27/03/2023).

P. Q. M.

la Corte di Appello di Messina, prima sezione civile, come sopra composta, definitivamente pronunciando sull'appello proposto da STRACUZZI Giorgio contro BOSCO Agatino salvatore e PALUMBO Francesco, avverso l'ordinanza n. 21537/2023 del 07/12/2023 del Tribunale Collegiale di Messina, Sezione Civile, con l'intervento di RODI Giuseppe, disattesa ogni contraria istanza, difesa ed eccezione, così provvede:

- 1) dichiara inammissibile l'intervento in giudizio di RODI Giuseppe;
- 2) rigetta l'appello proposto da STRACUZZI Giorgio Salvatore.

3) condanna l'appellante a rifondere agli appellati BOSCO e PALUMBO, in solido, le spese di lite del presente grado del giudizio, che liquida in complessivi € 9.991,00 (di cui € 2.058,00 per la fase di studio, € 1.418,00 per la fase introduttiva, € 3.045,00 per la fase di trattazione ed € 3.370,00 per la fase decisionale), oltre spese generali nella misura del 15%, IVA e CPA come per legge.

4) condanna l'intervenuto Rodi Giuseppe, in proprio e in qualità di rappresentante legale dell'associazione LIBERA VOCE NAXIOTA, in solido, a rifondere all'appellante STRACUZZI Giorgio Salvatore le spese di lite del presente grado del giudizio, che liquida in complessivi € 4.996,00 (di cui € 1.029,00 per la fase di studio, € 709,00 per la fase introduttiva, € 1.523,00 per la fase di trattazione ed € 1.735,00 per la fase decisionale), oltre spese generali nella misura del 15%, IVA e CPA come per legge.

Così deciso, nella camera di consiglio del 18 dicembre 2025

Manda alla Cancelleria, per gli adempimenti di competenza.

Il Presidente estensore

